

Documento per la consultazione

MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PER GLI INTERMEDIARI FINANZIARI: APPLICAZIONE DELLA NUOVA DEFINIZIONE DI DEFAULT E ALTRE MODIFICHE IN MATERIA DI RISCHIO DI CREDITO, FONDI PROPRI, INVESTIMENTI IN IMMOBILI E OPERAZIONI RILEVANTI

Il presente documento illustra le modifiche che la Banca d'Italia intende apportare alla disciplina applicabile agli intermediari finanziari di cui all'art. 106 TUB per tenere conto - in coerenza con il principio della vigilanza equivalente - dell'evoluzione della normativa delle banche.

In particolare, le modifiche riguardano:

- i) l'applicazione delle nuove regole in materia di default, introdotte dal Regolamento Delegato (UE) n. 171/2018 della Commissione Europea del 19 ottobre 2017 relativo alla soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato e dalle Linee Guida dell'EBA sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013 (EBA/GL/2016/07);*
- ii) l'estensione delle previsioni in materia di fondi propri, rischio di credito, metodi di consolidamento e disciplina transitoria introdotte per le banche dal Regolamento (UE) n. 876 del 2019 (c.d. CRR2);*
- iii) la revisione del limite alla detenzione di immobili e partecipazioni;*
- iv) l'applicazione delle Linee Guida emanate dall'EBA in materia di specificazione dei tipi di esposizioni da associare a rischi elevati nell'ambito della metodologia standardizzata per il rischio di credito (EBA/GL/2019/01), che verrebbero attuate mediante orientamenti di vigilanza.*

Osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi, entro 90 giorni dalla data di pubblicazione del presente documento alla Banca d'Italia, Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale, Divisione Regolamentazione 2, all'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) ram@pec.bancaditalia.it.

Il mittente che non disponga di casella PEC invia copia cartacea delle proprie osservazioni, commenti e proposte al seguente indirizzo: Banca d'Italia, Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale, via Milano 53, 00184 ROMA e contestualmente una copia all'indirizzo e-mail: servizio.ram.regolamentazione2@bancaditalia.it.

I commenti ricevuti durante la consultazione saranno pubblicati sul sito web della Banca d'Italia. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti

non siano pubblicati oppure siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni inviate per posta elettronica non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti.

I commenti pervenuti oltre il termine sopra indicato non saranno presi in considerazione.

Giugno 2020

1. Premessa

Il presente documento illustra le modifiche che la Banca d'Italia intende apportare alle disposizioni di vigilanza degli intermediari finanziari di cui all'art. 106 TUB (IF) in materia di rischio di credito, fondi propri e limite alla detenzione di immobili e partecipazioni.

Le modifiche tengono conto dell'evoluzione della disciplina prudenziale delle banche, in coerenza con l'impianto della normativa degli intermediari finanziari che prevede l'applicazione di regole di robustezza comparabile a quella delle banche ⁽¹⁾.

L'intervento di maggiore rilievo riguarda **le nuove regole sulla definizione di default**: viene estesa agli IF l'applicazione dei nuovi e più dettagliati criteri per l'identificazione delle esposizioni da classificare in stato di *default* introdotti al livello europeo per le banche.

Per valutare i costi e i benefici connessi all'estensione agli IF della nuova disciplina sul *default* è stata svolta, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Banca d'Italia del 9 luglio 2019 sulla produzione degli atti normativi nell'esercizio delle funzioni di vigilanza ⁽²⁾, un'analisi d'impatto della regolamentazione ("AIR").

Ulteriori modifiche riguardano:

- (i) l'applicazione delle novità introdotte nella disciplina delle banche dal **CRR2** in materia di fondi propri, rischio di credito, metodi di consolidamento e disciplina transitoria ⁽³⁾;
- (ii) la revisione del **limite alla detenzione di immobili e partecipazioni**, per incentivare una gestione attiva delle garanzie immobiliari e favorire l'efficienza del processo di recupero degli NPL;
- (iii) l'estensione delle **Linee guida dell'EBA sulle esposizioni high risk** nella forma di orientamenti di vigilanza.

Di seguito si descrive il contenuto delle modifiche richiamate (par.2). Nel par. 3 sono inoltre illustrati alcuni interventi puntuali di aggiornamento e semplificazione delle disposizioni vigenti; essi tengono conto dell'evoluzione del quadro normativo europeo e nazionale di riferimento e chiariscono alcuni dubbi interpretativi emersi nell'applicazione delle disposizioni.

2. Contenuto dei principali interventi

2.1 Definizione di default

La definizione di *default* prevista dal CRR (art. 178) è stata integrata per le banche dal Regolamento delegato della Commissione (RD) n. 171/2018 sulla soglia per l'identificazione delle esposizioni scadute rilevanti e dalle Linee Guida dell'EBA sulla nuova definizione di *default* (LG) (EBA/GL/2016/07). La Banca d'Italia ha dato attuazione a questi provvedimenti per le banche meno

⁽¹⁾ In base al regime di vigilanza equivalente, gli intermediari applicano le stesse regole prudenziali delle banche con alcuni adattamenti che tengono conto delle specificità operative di questi soggetti e del principio di proporzionalità. Per gli aspetti relativi alla misurazione e al controllo dei rischi, la Circolare n. 288/2015 "Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari" fa espresso rinvio alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 575/2013 (*Capital Requirements Regulation* - CRR).

⁽²⁾ Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

⁽³⁾ Cfr. Regolamento (UE) n. 2019/876 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019.

significative (LSI), che dovranno conformarsi alle nuove regole dal 1° gennaio 2021. Nel *box* è contenuta una sintetica ricostruzione della nuova disciplina.

L'attuazione della nuova disciplina sul default

Con la modifica della Circolare 285 pubblicata il 26 giugno 2019, la Banca d'Italia ha recepito le Linee Guida dell'EBA sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'art. 178 del CRR e attuato il RD relativo alla soglia di rilevanza delle esposizioni creditizie in arretrato.

Le Linee Guida specificano i criteri di calcolo dei giorni di scaduto delle esposizioni creditizie, gli indicatori qualitativi e quantitativi da considerare ai fini dell'identificazione del probabile inadempimento, i criteri di uscita dallo stato di default e le regole di applicazione della definizione di default alle esposizioni creditizie retail.

Il RD stabilisce i criteri in base ai quali un'esposizione creditizia scaduta va considerata rilevante e, quindi, in stato di default secondo l'art. 178 CRR. In particolare, il RD fissa una soglia assoluta di 100 euro per le esposizioni al dettaglio e 500 euro per le esposizioni diverse da quelle al dettaglio, e una soglia relativa pari all'1 per cento dell'esposizione complessiva verso una controparte, lasciando tuttavia la facoltà alle autorità di definire una soglia diversa al ricorrere di determinate condizioni. Questa soglia è la stessa per le esposizioni al dettaglio e le altre esposizioni. Un'esposizione scaduta va considerata rilevante solo se supera entrambe le soglie.

La Banca d'Italia ha fissato la soglia relativa all'1 per cento per le banche meno significative e le SIM; la stessa scelta è stata effettuata dalla BCE per le banche significative.

L'intervento di modifica della Circolare 288/2015 estende agli IF l'applicazione dei due atti normativi richiamati: si assicura in questo modo la coerenza dei criteri di classificazione delle esposizioni deteriorate utilizzati dagli intermediari italiani. In linea con la scelta effettuata per le banche, la **Banca d'Italia non intende esercitare la discrezionalità del RD che consente di modificare le soglie di rilevanza** per l'identificazione delle esposizioni scadute deteriorate previste in via generale dal regolamento. Le soglie sarebbero quindi pari:

- in termini assoluti: a 100 euro per le esposizioni al dettaglio e 500 euro per le altre esposizioni;
- in termini relativi: all'1% dell'importo complessivo di tutte le esposizioni verso il debitore.

Per quanto riguarda la soglia in valore assoluto, la Banca d'Italia intende applicare anche agli IF le soglie assolute previste in via generale dal RD. **La scelta opera in senso favorevole agli intermediari.**

Per quanto riguarda la soglia relativa, **la Banca d'Italia non ravvisa ragioni per fissare una soglia diversa dall'1%.** Il RD consente di ridurre o di innalzare la soglia (in un *range* compreso tra lo 0% e il 2.5%), se sono verificate determinate condizioni ⁽⁴⁾. La Banca d'Italia, in occasione della

⁽⁴⁾ Il RD richiede in particolare che (i) non emerga un numero eccessivo di *default* tecnici, cioè, di *default* imputabili a circostanze diverse dalla difficoltà finanziaria e quindi con un alto tasso di rientro in *bonis* ("cure rate"); e (ii) non si

consultazione sulle modifiche alla disciplina delle banche, aveva anticipato l'intenzione di estendere l'applicazione del RD e delle LG agli IF e aveva invitato gli intermediari a fornire evidenze utili a fissare la soglia di rilevanza. I contributi ricevuti non hanno tuttavia fornito elementi sufficienti a giustificare – secondo quanto richiesto dal RD – uno scostamento dalla soglia dell'1%. L'applicazione della stessa soglia alle banche e agli IF assicura infine l'applicazione di criteri di valutazione dei debitori omogenei e non legati alla natura dell'intermediario erogante.

La nuova disciplina si applica a partire dal 1° gennaio 2021, sia per gli IF che utilizzano la metodologia standardizzata sia per quelli autorizzati all'uso di modelli avanzati di tipo IRB per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito.

2.2. Attuazione del Regolamento (UE) n. 876/2019 (“CRR2”)

La disciplina delle banche prevista dal CRR è stata modificata dal Regolamento (UE) n. 876/2019 (“CRR2”), con l'obiettivo di accrescere la resilienza del sistema bancario europeo e, al contempo, la capacità dello stesso di supportare l'economia reale.

L'intervento estende agli IF l'applicazione delle modifiche in materia di fondi propri, rischio di credito, disciplina transitoria e metodi di consolidamento.

Le modifiche in materia di **fondi propri** introducono in particolare alcune semplificazioni procedurali per la computabilità degli strumenti di **fondi propri**, di cui potranno beneficiare anche gli IF (ad es. la possibilità di rilasciare un'autorizzazione preventiva per operazioni di riacquisto e rimborso di strumenti di fondi propri per importi prefissati – cd. *plafond* – della durata di un anno) e precisazioni sulle condizioni di computabilità degli strumenti (con relative regole di *grandfathering*)⁽⁵⁾. È introdotta l'esenzione dalla deduzione dai fondi propri degli investimenti in **software**, le cui condizioni saranno specificate dall'EBA⁽⁶⁾. Con riferimento, invece, al **rischio di credito**, rilevano in particolare i trattamenti preferenziali introdotti per alcune categorie di esposizioni di particolare interesse per gli IF, tra cui i prestiti alle piccole e medie imprese e quelli garantiti con cessione del quinto dello stipendio⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾. Con riferimento ai **metodi di consolidamento**, si prevede che gli IF facciano riferimento alle novità introdotte dal CRR2, e dalle relative disposizioni attuative, limitatamente a quanto non già specificato nelle disposizioni di vigilanza.

La data di applicazione delle nuove regole torrebbe conto di quanto previsto per le banche. In particolare, le modifiche si applicheranno dalla data di emanazione delle disposizioni definitive,

determini un significativo ritardo nell'identificare lo stato di *default* in presenza di difficoltà finanziarie del debitore. Questo potrebbe accadere se, alla luce delle circostanze concrete in uno Stato membro, la soglia fosse troppo alta.

⁽⁵⁾ Con riferimento all'ultimo punto, le finestre temporali per la computabilità degli strumenti in *grandfathering* avrebbero la stessa ampiezza di quelle previste per le banche e partirebbero dalla data di pubblicazione delle disposizioni.

⁽⁶⁾ Sono, in particolare, sottratti alla deduzione dai fondi propri gli attivi derivanti da investimenti in software oggetto di valutazione prudente, nel rispetto delle condizioni fissate dall'EBA mediante standard tecnici di regolamentazione.

⁽⁷⁾ In particolare: (i) il fattore di supporto per i prestiti alle PMI (che consente di applicare un fattore di sconto pari 0,7619 ai fini del calcolo dei requisiti per il rischio di credito) viene esteso ai prestiti fino a € 2,5 mln (attualmente l'importo massimo è € 1,5 mln) e viene introdotto un fattore di sconto di 0,85 per gli importi eccedenti tale valore; e (ii) i prestiti garantiti da cessione del quinto dello stipendio o della pensione sono assoggettati ad una ponderazione ridotta del 35% (a fronte del 75% applicato, di norma, alle esposizioni classificate nel portafoglio *retail*).

⁽⁸⁾ Altre modifiche riguardano: l'applicazione di un fattore di sconto dello 0,75 sui requisiti a fronte delle esposizioni per il finanziamento alle infrastrutture, il trattamento delle esposizioni sotto forma di quote o azioni in OIC e la facoltà transitoria di correggere le stime di LGD nel caso di vendite su larga scala di esposizioni in stato di *default* (c.d. *massive disposals*).

salvo i casi in cui il CRR2 preveda una data successiva. Si richiamano in particolare i trattamenti preferenziali per le esposizioni verso PMI, finanziamenti alle infrastrutture e prestito contro cessione del quinto dello stipendio che si applicano dal 27 giugno 2021 e l'esenzione dalla deduzione dai fondi propri degli attivi da investimenti in software, che si applica decorsi 12 mesi dall'adozione delle disposizioni attuative dell'EBA.

Al riguardo, si fa presente che lo scorso 28 aprile, in risposta alla situazione di emergenza causata dall'epidemia di Covid-19, **la Commissione europea ha pubblicato una proposta di revisione del CRR** che – con alcuni emendamenti mirati – intende accrescere la capacità del sistema bancario di supportare l'economia reale. La proposta prevede, tra l'altro, che le banche possano applicare sin dalla data della sua entrata in vigore i trattamenti preferenziali per le esposizioni verso PMI, prestiti alle infrastrutture e cessione del quinto dello stipendio. Il processo negoziale europeo è attualmente in corso.

La Banca d'Italia terrà conto delle modifiche eventualmente apportate alla disciplina delle banche in occasione dell'emanazione delle disposizioni definitive per gli IF.

2.3 Revisione del limite alla detenzione di partecipazioni e immobili

La disciplina di vigilanza per le banche in materia di investimenti immobiliari è stata oggetto di alcuni interventi per incentivare le banche e i gruppi bancari a una gestione attiva delle garanzie immobiliari che assistono i crediti e di a favorire l'efficienza e la rapidità del processo di recupero degli *non-performing loans* (NLPs), anche attraverso l'acquisizione degli immobili posti a garanzia⁽⁹⁾.

L'intervento intende allineare le disposizioni di vigilanza degli IF sugli investimenti immobiliari a quella delle banche.

In particolare: (i) si consente agli IF di superare il limite generale agli investimenti in immobili se questi sono acquisiti per tutelare le proprie ragioni di credito, senza obbligo di pronto smobilizzo⁽¹⁰⁾; e (ii) viene eliminato l'obbligo di rispettare un requisito patrimoniale aggiuntivo per gli immobili detenuti in eccedenza rispetto al limite⁽¹¹⁾. Si rimuovono in questo modo dei vincoli operativi che hanno creato alcune limitazioni allo sviluppo di una gestione attiva delle garanzie immobiliari da parte degli intermediari. L'alleggerimento delle regole quantitative è controbilanciato dall'introduzione di presidi organizzativi specifici a fronte dei rischi connessi all'attività del comparto immobiliare. Resta in ogni caso preclusa agli IF la possibilità di acquisire immobili per finalità speculative.

⁽⁹⁾ Cfr. 24° aggiornamento della Circ. 285/2013.

⁽¹⁰⁾ Gli IF non sono più tenuti ad un pronto smobilizzo, ma devono definire un programma di rientro, da realizzarsi in un arco di tempo ragionevole e compatibile con l'esigenza di preservare il valore di realizzo degli immobili.

⁽¹¹⁾ Le attuali disposizioni (cfr. Titolo I, Capitolo 3, Sezione IV paragrafo 2.1) prevedono che gli IF non possano acquisire partecipazioni oltre il margine disponibile per investimenti in partecipazioni e in immobili, dato dalla differenza tra i fondi propri e la somma delle partecipazioni e degli immobili comunque detenuti. L'eventuale eccedenza rispetto al margine disponibile determinata dalla detenzione di immobili per recupero crediti costituisce un requisito patrimoniale aggiuntivo da includere nel calcolo dei requisiti patrimoniali.

Infine, lo schema di disposizioni fornisce indicazioni volte a chiarire il trattamento prudenziale dell'attività delle società specializzate nell'attività immobiliare (c.d. *Real Estate Owned Companies* - REOCO).

2.4 Attuazione delle Linee Guida dell'EBA in materia di specificazione dei tipi di esposizioni da associare a rischi elevati

Nell'ambito della metodologia standardizzata per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito, l'intervento estende agli intermediari l'applicazione delle Linee Guida EBA che definiscono i criteri per l'individuazione delle **esposizioni associate a un rischio particolarmente elevato** e, quindi, da ponderare al 150%. In linea con quanto deciso per le banche, **le Linee Guida sono adottate come orientamenti di vigilanza**, in conformità alla “*Comunicazione sulle modalità attraverso le quali la Banca d'Italia si conforma agli Orientamenti e alle Raccomandazioni delle Autorità europee di vigilanza*”⁽¹²⁾; esse infatti non lasciano all'autorità nazionale particolari margini di discrezionalità né impongono direttamente specifici obblighi agli intermediari.

L'applicazione delle Linee Guida agli IF assicura omogeneità nei criteri per l'individuazione delle posizioni associate a rischio particolarmente elevato. Esse forniscono alcuni chiarimenti sulle definizioni di “investimenti in *private equity* e in imprese di *venture capital*” e individuano criteri per identificare gli altri tipi di esposizioni associate a un rischio particolarmente elevato attraverso un elenco non esaustivo di questa tipologia di esposizioni. Viene anche specificato che devono essere considerate tutte le classi di esposizioni previste dall'art. 112 del CRR, con particolare riguardo alle classi “*imprese*”, “*strumenti di capitale*” e “*altre posizioni*”⁽¹³⁾.

3. Ulteriori modifiche

Con l'occasione, la Circ. 288/2015 è oggetto di alcuni interventi mirati di aggiornamento volti a:

- i. incorporare il contenuto di chiarimenti forniti al sistema attraverso provvedimenti separati o risposte a quesiti, tra cui:
 - la Comunicazione del 20 aprile 2017 sulla riconfigurazione dei procedimenti amministrativi nella Circolare 288/2015;
 - la Provvedimento del 9 aprile 2018, con il quale è stata estesa agli intermediari finanziari l'applicazione della disciplina transitoria in materia di IFRS 9 ai sensi dell'art. 473-*bis* CRR⁽¹⁴⁾. Sono inoltre integrati gli obblighi di informativa al pubblico (Titolo IV, Capitolo 13, Sezione I) con quelli richiesti dallo stesso regime transitorio;

⁽¹²⁾ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/comunicazione-17.07.2019.pdf>.

⁽¹³⁾ Viene tuttavia precisato che non ci si attende che le esposizioni incluse in portafogli a bassa probabilità di *default* (come amministrazioni centrali e banche centrali, amministrazioni regionali o autorità locali, organismi del settore pubblico e banche multilaterali di sviluppo) ricadano nella definizione di esposizioni ad alto rischio.

⁽¹⁴⁾ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/comunicazioni/com-20180409/index.html>

- la nota di chiarimenti del 18 dicembre 2019 sull'applicazione dell'art. 127 CRR, in caso di acquisto "a sconto" di crediti deteriorati ¹⁵;
- ii. abrogare alcuni orientamenti interpretativi (cc.dd. Linee di Orientamento) che erano stati inseriti nelle disposizioni di vigilanza per guidare gli operatori in fase di prima applicazione del CRR, ma che risultano superati dall'evoluzione normativa;
- iii. semplificare gli obblighi di comunicazione preventiva per alcune operazioni che presentano un impatto contenuto sull'esposizione ai rischi degli IF.

Viene, in particolare, rimosso l'obbligo di comunicare anticipatamente alla Banca d'Italia l'intenzione di acquisire rapporti giuridici in blocco il cui corrispettivo comporti il superamento della soglia dell'1% dei fondi propri, tenuto conto, da un lato, degli oneri che questo obbligo informativo comporta per gli IF (in particolare quelli attivi nel comparto della gestione dei crediti *non-performing*) e, dall'altro, dei presidi già previsti per le operazioni di acquisto in blocco dall'art. 58 TUB e dalle relative disposizioni attuative ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/circolari/c288/Circolare-288-Nota-di-chiarimenti-18.12.2019.pdf>

⁽¹⁶⁾ Le Disposizioni di vigilanza prevedono un obbligo di autorizzazione per le operazioni il cui prezzo stabilito per la cessione superi il 10% dei fondi propri, nonché un regime di comunicazione successiva per quelle il cui prezzo superi il 5% dei fondi propri (cfr. Titolo V, Capitolo 3, Sez. II, della Circ. 288/2015).